



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



STÄDTEBAU-
FÖRDERUNG
von Bund, Ländern und
Gemeinden



Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt

Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge,
Städtebauförderung und Sozialer Arbeit

Bundeskonzferenz in Berlin am 25. November 2019
Dokumentation

Die Bundeskonferenz „Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt“ fand am 25. November 2019 im Refugio Berlin mit etwa 130 Teilnehmenden statt. Die Befunde aus der Studie „Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt. Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit“, die für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung erarbeitet wurde, wurden vorgestellt und diskutiert.

Das Refugio in Berlin-Neukölln ist ein Projekt der Evangelischen Stadtmission Berlin, in dem seit Sommer 2015 im Sinne der Sharehaus-Idee gemeinsames Leben, Arbeiten und Teilen von Ankommenden und Einheimischen verwirklicht wird. Etwa 40 BewohnerInnen leben in den oberen Etagen. Der erste Stock wird als Künstleretage mit Ateliers genutzt. Im Erdgeschoss befinden sich ein Café, das als öffentlich zugänglicher Treffpunkt von BewohnerInnen und Engagierten betrieben wird, sowie der Festsaal, in dem Kursangebote und Veranstaltungen stattfinden.



Inhalt

4 **Grußwort**

Staatssekretärin **Anne Katrin Bohle**, Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat

6 **Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt**

Einblicke in die Studie

Dr. Petra Potz, location³ – Wissenstransfer

Ralf Zimmer-Hegmann, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Impulse aus der Praxis

Egon Philipps, Stadt Emden, Fachdienst Gemeinwesen

Maria Ohlig, Wohnungsgenossenschaft am Beutelweg Trier

Uwe Seibel, Diakonie Hessen / Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen und
Rheinland-Pfalz

Zusammenführung

Univ.-Prof. Dr. Simon Güntner, TU Wien, Department für Raumplanung,
Fachbereich Soziologie

17 **Bedingungen für die Praxis der Quartiersarbeit**

Ergebnisse des Rechtsgutachtens

Roland Rosenow, Referent für Sozialrecht und Sozialpolitik

23 **Nachbarschaften stärken – Miteinander im Quartier**

Bedarfe und Entwicklungspotenziale für gemeinwesenorientierte Arbeit

Nicole Graf, Referatsleiterin Allgemeine Angelegenheiten der Städtebauprogramme
und -förderpolitik im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Michael Isselmann, ehemaliger Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt
Bonn und Vorsitzender der Fachkommission Stadtplanung und Städtebau
beim Deutschen Städtetag

Christian Kuthe, Referatsleiter Städtebau, Bauleitplanung, Baukultur im
Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und
Klimaschutz

Karin Vorhoff, Referatsleiterin Sozialraum, Engagement,
Besondere Lebenslagen beim Deutschen Caritasverband

27 **Ausblick**

Nicole Graf, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Grußwort

Staatssekretärin Anne Katrin Bohle, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Meine Damen und Herren,

sich das Gemeinwesen in der Sozialen Stadt im besten Sinne gemein zu machen, ist für mich ein zentrales Thema der Stadtentwicklung und der Städtebauförderung. Kein Gebäude und keine Grünfläche nutzen etwas, ohne die Menschen einzubeziehen. Integriertes statt sektorales Handeln hat sich bei mir als festes Prinzip eingebrannt. An diesem Thema arbeiten wir seit Jahren. Wenn es ein Programm in der Städtebauförderung gibt, das hierbei bahnbrechend war, dann ist es die Soziale Stadt. Eine ganz besondere Rolle nimmt dabei die Gemeinwesenarbeit ein. Unter den heutigen Teilnehmenden sind vor allem Mitstreitende für diese Aufgabe vertreten. Ich möchte mich von Seiten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zunächst ganz herzlich für Ihr Engagement bedanken.

Es geht nicht nur um den Neubau von Stadtteilzentren, um öffentliche Plätze oder soziale Infrastrukturen beispielsweise in den Bereichen Sport, Jugend und Familie, sondern es geht in der Gemeinwesenarbeit ganz maßgeblich um das Miteinander. Es geht darum, nicht nur im eigenen Sektor, im eigenen Fachsegment zu bleiben. In der Sozialen Stadt ist es das erste, was Ämter und Verwaltungen lernen müssen: Integriert und miteinander zu denken und zu planen. Hinzu kommt, dass man das nicht ohne diejenigen tun sollte, die am Ende des Tages das Gemeinwesen im Quartier, im Veedel, im Kiez ausmachen. Das ist etwas, was in der Sozialen Stadt als Programm begonnen und sich in den letzten Jahren erfreulicherweise weiterentwickelt hat.



Staatssekretärin Anne Katrin Bohle

Mein ausgesprochener Dank gilt diesbezüglich den Ministerien, die engagiert in der Sozialen Stadt mitgewirkt haben und mitwirken, wie beispielsweise die Bundesministerien für Arbeit und Soziales sowie für Familie, Senioren, Frauen

und Jugend. Sie waren die ersten, die auch bereit waren, konzeptionell weiterzudenken. Schon früh konnte man Städtebauförderung und Qualifizierungsprogramme kombinieren und damit bauliche Förderprogramme mit sozial-integrativen Maßnahmen unterlegen.

Ich bin davon fest überzeugt, dass die vorliegende Studie erneut belegen wird, dass städtebauliche Investitionen nur dann nachhaltig wirken können, wenn wir sie gleichzeitig mit Menschen kombinieren, die vor Ort bündeln, vernetzen und vermitteln. Menschen, die andere begeistern und die vor allem diejenigen motivieren können, die in vielerlei Hinsicht benachteiligt sind, ob das in Bezug auf Bildung, gesunde Ernährung oder bezahlbaren Wohnraum ist. Manchmal reicht schon die Adresse aus, ob jemand teilhaben kann wie andere oder nicht. Das war die Ausgangssituation zu Beginn des Programms Soziale Stadt vor gut zwanzig Jahren.

Wir haben Vieles geschafft, aber es gibt auch weiterhin sehr viel zu tun. Der dauernde Tropf eines Förderprogramms für ein Quartier kann nicht ausreichend sein. Viele Fördergebiete der Sozialen Stadt sind klassische Ankommensstadtteile. Schlicht, weil man dort im Allgemeinen günstiger wohnen kann oder weil dort bereits Menschen gleicher Ethnie und Herkunft leben und einen ersten Anknüpfungspunkt liefern. Dass das in vielen Programmgebieten funktioniert, zeigt auch

Ihre Arbeit und die Arbeit vieler Partner: Das sind soziale Initiativen, der örtliche Kindergarten, das sind engagierte Grundschullehrerinnen, das sind die Kirchen und Religionsgemeinschaften. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist das besondere Format „Kirche findet Stadt“, das sich auch aus dieser Diskussion ergeben hat. Überall dort, wo Menschen bereit sind, Verantwortung zu übernehmen und sich zu kümmern, andere einzubinden und vorurteilsfrei zu leben, da findet das Gemeinwesen in einer Gesellschaft statt.

Es ist mir und meinem Haus ganz besonders wichtig: Gesellschaft ohne Verantwortung und Miteinander, ohne Verständnis für andere und ohne klare Positionierung gegen jede Form von Ausgrenzung wird keinen Fortbestand haben können. Und Gemeinwesenarbeit, egal, ob sie aus der kirchlichen oder der sozialen Arbeit kommt, ob sie gefördert wird oder ob es eine zivilgesellschaftliche Aktion ist, sie ist in unseren Stadtteilen das Zentrum menschlichen Miteinanders.

Ich wünsche Ihnen einen intensiven Austausch. Ich bin der festen Überzeugung, dass Ihre Arbeit – das stelle ich auch in der politischen Auseinandersetzung fest – der größte Garant ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung und Städtebauförderung und damit für ein Miteinander weit über Ressortegoismen hinaus. Was Sie uns vorleben, müssen wir auch im Regierungshandeln verstärkt leben. Herzlichen Dank dafür.

Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt

Einblicke in die Studie

Dr. Petra Potz, location³ – Wissenstransfer

Ralf Zimmer-Hegmann, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Die Bewahrung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der sozialen Teilhabe ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt unterstützt hier, ist aber auf komplementäre Förderstrategien anderer Ressorts, die Bündelung von Ressourcen und übergreifendes Handeln angewiesen. Auch Gemeinwesenarbeit kann hierzu Beiträge leisten.

Welche Möglichkeiten haben Kommunen und Quartiere, um Gemeinwesenarbeit und sozialraumorientiertes Handeln insbesondere in benachteiligten Nachbarschaften strukturell zu verankern? In der Studie zur „Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt – Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit“ wird dieser Frage in großer thematischer Breite und Akteursvielfalt nachgegangen.

Dem Forschungsverständnis nach gehören sämtliche Strategien, die sich ganzheitlich auf den Stadtteil richten, zur Gemeinwesenarbeit.

Petra Potz und Ralf Zimmer-Hegmann stellten Methodik und Ergebnisse der Studie vor. Ziel der Studie war es, die strukturelle Verankerung von Gemeinwesenarbeit und sozialraumorientiertem Handeln zur Sicherstellung von sozialer Teilhabe



Dr. Petra Potz

und Daseinsvorsorge und für die Stärkung nachbarschaftlicher Unterstützungsstrukturen, insbesondere in den Fördergebieten der Sozialen Stadt – aber auch darüber hinaus – zu untersuchen. Dabei wurde der Blick von den Förderprogrammen hin zur Regelförderung auch anderer Ressorts gerichtet. Der Verbindung zur Städtebauförderung und sich daraus ergebenden Synergieeffekten kommt besondere Beachtung zu.

Für die Definition der „strukturellen Verankerung“ von Gemeinwesenarbeit wurden verschiedene Dimensionen betrachtet:

- Einbettung in organisationale Arrangements und Trägerstrukturen
- Inhaltliche Einbindung in die Arbeits- und Geschäftsbereiche der jeweiligen Träger
- Form der Finanzierung
- Nachhaltigkeit der Absicherung, z. B. durch Vertragslaufzeiten und -modalitäten

Angesichts der komplexen Thematik wurde die Studie mit einem Methodenmix aus qualitativen Arbeitsbausteinen durchgeführt, um in der Triangulation zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen.



Ralf Zimmer-Hegmann



Forschungsdesign und Vorgehensweise. Eigene Darstellung

Online-Erhebung in den Soziale Stadt-Gebieten

Mit einer bundesweiten Online-Befragung, die im Sommer 2019 durchgeführt wurde, wurden insgesamt 794 Maßnahmen, davon 516 laufend und 280 ruhend, im Städtebauförderprogramm Soziale Stadt zur Ausprägung und strukturellen Verankerung von Gemeinwesenarbeit in Gebieten der Sozialen Stadt angefragt. Damit sollten Erkenntnisse über die gesamte Breite der Programmkulisse gewonnen werden. Die jeweiligen Programmverantwortlichen und Quartiersmanagements konnten den Fragebogen (auch gemeinsam) beantworten. Der Rücklauf betrug 26 Prozent aller Befragten und ca. 40 Prozent der laufenden Maßnahmen. Zurückgesandt wurden 207 Fragebogen, darin wurden auch Detailinformationen zu 530 Einrichtungen und Angeboten der Gemeinwesenarbeit gesammelt.

Nach Sichtung der einrichtungs- und angebotsbezogenen Fragen lassen sich Aussagen zu den drei ausgewählten wichtigsten Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit im jeweiligen Soziale Stadt-Gebiet treffen. Inhaltlich liegen die Schwerpunkte in den Bereichen (Sozio-)Kultur/Interkulturelles Zusammenleben, Beteiligung/Aktivierung, Beratung, Kinder-/Jugendhilfe, Stadtteilentwicklung/Vernetzung, Bildung/Qualifizierung und Gesundheit. Inklusion von Menschen mit Behinderung ist als Themenfeld noch wenig präsent.

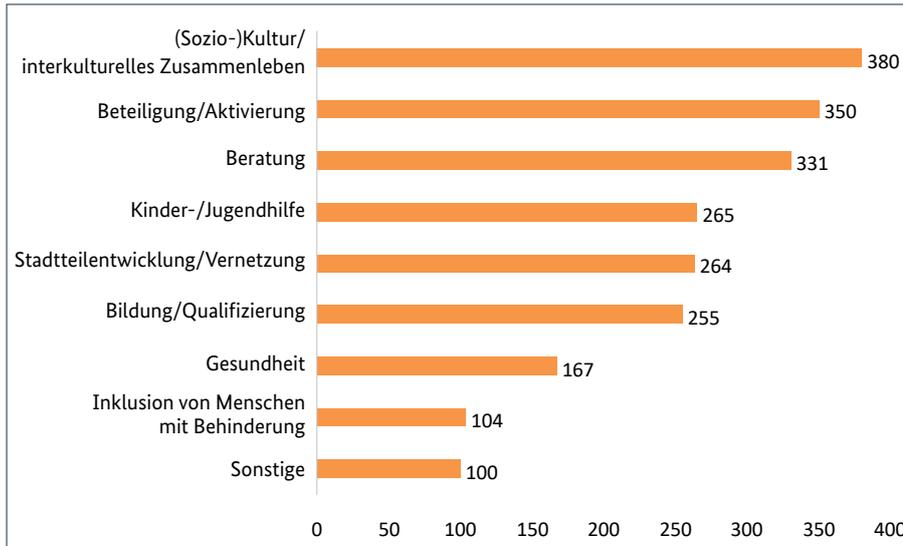
Hauptsächliche Zielgruppen der Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit sind Kinder/Jugendliche, Familien, MigrantInnen, besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen und alte Menschen. Aber auch eine zielgruppenübergreifende Öffnung für die Bewohnerschaft ist häufig anzutreffen.

Bei der Finanzierung der drei wichtigsten Einrichtungen wird der Mix aus verschiedenen Finanzquellen deutlich. Zwar werden die kommunalen Mittel am häufigsten genannt, 70 Prozent der Einrichtungen greifen darauf zurück. Eigenmittel/Spenden, Landes- und Bundesmittel sowie Mittel aus Stiftungen und Kirchen stellen jedoch weitere wichtige (Ko-)Finanzierungsquellen dar.

Fazit aus der Online-Befragung

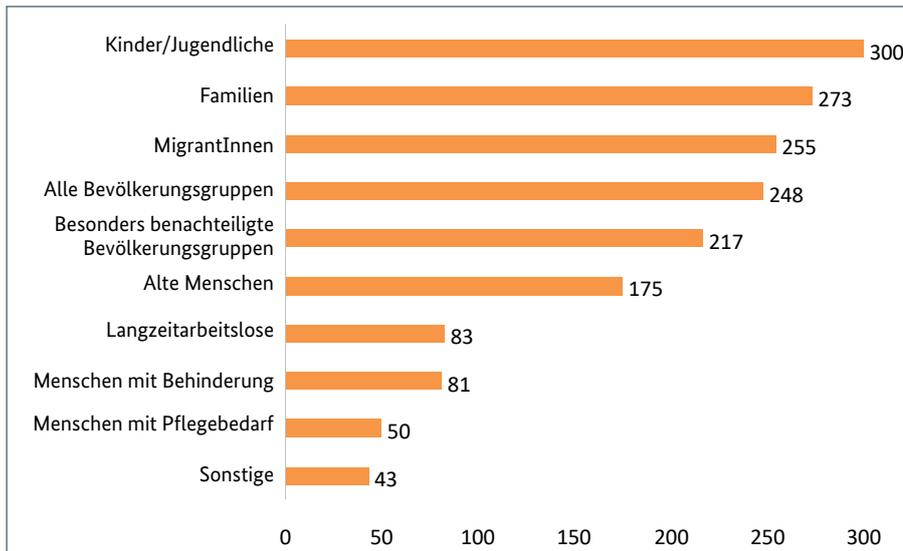
- Es existiert ein sehr breites und unterschiedliches Verständnis von Gemeinwesenarbeit in den Programmgebieten.
- In den meisten (90 Prozent) Sozialen Stadt-Gebieten sind Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit gut einbezogen bzw. vernetzt. Allerdings sollte die Vernetzung aus Sicht der Befragten in mehr als der Hälfte (60 Prozent) der Gebiete noch verstärkt werden.
- Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit haben in den letzten Jahren einen Bedeutungsgewinn erfahren (Anzahl, Aufgaben, Finanzen).
- Einrichtungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe werden als zahlenmäßig wichtigste Einrichtungen (720 von ca. 2.000, etwa 36 Prozent) benannt.
- Einrichtungen der Eingliederungshilfe spielen bislang nur eine untergeordnete Rolle (weniger als 7 Prozent).
- Es gibt deutliche Hinweise auf Überschneidungen der Aufgaben von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement; von den Befragten werden vor allem Aufgaben der Koordinations- und Netzwerkarbeit sowie der Bereich Aktivierung und Beteiligung genannt.

Inhaltliche Schwerpunkte der Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit



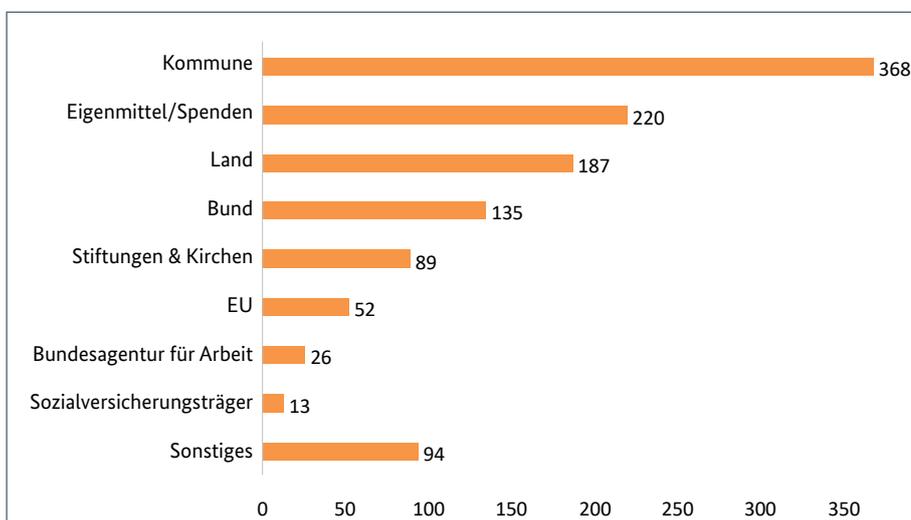
In welchen **inhaltlichen** Schwerpunkten sind die drei wichtigsten Einrichtungen hauptsächlich aktiv? n=2.216, für 530 Einrichtungen (Mehrfachantworten möglich)
Eigene Darstellung

Zielgruppen der Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit



Welche **Zielgruppen** werden durch die drei wichtigsten Einrichtungen schwerpunktmäßig angesprochen? n=1.725, für 530 Einrichtungen (Mehrfachantworten möglich)
Eigene Darstellung

Finanzierung der Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit



Wie werden die drei wichtigsten Einrichtungen **finanziert**? n=1.184, für 530 Einrichtungen (Mehrfachantworten möglich)
Eigene Darstellung



Übersicht der Fallstudien

- Berlin-Wassertorplatz (Berlin)
- Eching (Bayern)
- Emden-Port Arthur/Transvaal (Niedersachsen)
- Frankfurt (Oder)-Innenstadt-Beresinchen (Brandenburg)
- Hamburg-Mitte Altona Q8 (Hamburg)
- Hamm-Norden (Nordrhein-Westfalen)
- Jena-Winzerla (Thüringen)
- Magdeburg-Neu-Olvenstedt (Sachsen-Anhalt)
- Marburg-Ockershausen/Stadtwald (Hessen)
- Schwäbisch Gmünd-Hardt (Baden-Württemberg)
- Sulzbach-Altenwald/Mitte (Saarland)
- Trier-Nord (Rheinland-Pfalz)

Eigene Darstellung

Ergebnisse aus den Fallstudien

Die Auswahl der 12 Fallstudien spiegelt die große Vielfalt an Trägerstrukturen wider. Als Fallstudien wurden unterschiedliche Ausprägungen der Einbindung von Einrichtungen und Angeboten der Gemeinwesenarbeit sowie deren strukturelle Verankerung im Quartier betrachtet.

Die Formen der strukturellen Verankerung lassen sich in einer ersten Typisierung abbilden; in den Fallstudien finden sich teilweise Elemente mehrerer Typen.

- Gemeinwesenarbeit in der Kommunalverwaltung
- Gemeinwesenarbeit bei freiem Träger/Verein mit öffentlichem Auftrag und Zuwendung
- Gemeinwesenarbeit bei Verein/freiem Träger mit Patchworkfinanzierung (Projekte, Zuwendungen, Spenden etc.)
- Zivilgesellschaftliche/weitgehend staatlich unabhängige Gemeinwesenarbeit ohne Einbeziehung in eine kommunale Strategie (z. B. Stiftung oder Genossenschaft)

Komplexe, oft prekäre Finanzierung

Selten lassen sich dauerhafte Strukturen und Finanzierungssicherheit feststellen. Dies macht hohe Kreativität in der Finanzierung in den Einrichtungen erforderlich. Dieser Umstand führt auch dazu, dass Gemeinwesenarbeit oft eine konzeptionelle Verbindung unterschiedlicher kleinteiliger Maßnahmen ist, die stark von den je eigenen Finanzierungszugängen geprägt wird.

Auch daraus ergeben sich sehr unterschiedliche lokale Profile von Gemeinwesenarbeit:

- Patchworkfinanzierung durch engagierte Stadtteilvereine
- Finanzierung durch Stellenanteile in Regelstrukturen mit relativer Verlässlichkeit
- Vernetzung von Initiativen in (Dach-)Vereinen, die Gemeinwesenarbeit vor Ort anbieten
- Anteilige Finanzierung, z. B. durch soziokulturelle Einrichtungen oder auch Mehrgenerationenhäuser
- Anstoß und Finanzierung zur Profilschärfung einer in einem Stadtteil aktiven Organisation, z. B. Stiftung, Wohnungsunternehmen, Genossenschaft

Verhältnis von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement

Eine Kategorisierung nach der Intensität der Zusammenarbeit von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement lässt sich in einer Bandbreite in Abstufungen von sehr eng bis konfliktvoll vornehmen.

- **Integriert:** An manchen Standorten ist Gemeinwesenarbeit ein expliziter Teil des Quartiersmanagements bzw. das Quartiersmanagement wird durch Gemeinwesenarbeit-Träger vor Ort geleistet.
- **Komplementär:** Dabei erfolgen die Aktivitäten getrennt voneinander, es gibt jedoch eine Aufgabenteilung und Absprachen, mit unterschiedlich starken Berührungspunkten.
- **Oppositionell:** Hier ist das Selbstverständnis von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement gegensätzlich. In den Fallstudien kam diese Form nicht vor, in der Literatur wird sie benannt.

Über die Zeit zeichnet sich dabei auch bei zunächst komplementären oder oppositionellen Positionen ein Annäherungsprozess von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement ab. Die Aufgabenstellung des Quartiersmanagements mit bündelnden, koordinierenden Funktionen ist oft, aber nicht immer stimmig mit den Zielsetzungen der Gemeinwesenarbeit. Der Gebietsbezug, auf dem die Soziale Stadt basiert, und der räumliche Bezug der Gemeinwesenarbeit haben Überschneidungen, sind aber eher selten gleich.

Fazit aus den Fallstudien und ExpertInnengesprächen

Gemeinwesenarbeit zielt, wie auch das Programm Soziale Stadt, darauf, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Teilhabe insbesondere in benachteiligten Nachbarschaften zu stärken. Überwiegend temporäre und projektbasierte Förderzusammenhänge sind zur Zielerreichung nicht optimal, da Vertrauen und Engagement längerfristige Bindungen und verlässliche Ansprechpartner benötigen.

In verschiedenen sozialpolitischen Handlungsbereichen und Hilfefeldern ist ein Reflexions- und Lernprozess zu beobachten: vom Denken in „Versorgungsketten“ hin zu präventiven Strukturen und zu selbstbestimmter Teilhabe („Der Fall im Feld“). Somit beginnen raum- und personenbezogene Interventionslogiken sich zu verzahnen:

Raumbezogene Quartiersarbeit und sozialpolitische Fachpolitiken, die nicht originär einen Raumbezug mitbringen, werden auch über den Impuls, den die Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt setzt, verstärkt zusammen gedacht. Gemeinwesenarbeit mit ihren Kompetenzen im Wechselspiel mit dem Quartiersmanagement kann in diesem Spannungsfeld eine zukunftsfähige Brückenfunktion einnehmen.

Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt: Fünf Punkte zur Diskussion

1. Strukturelle Verankerung von Gemeinwesenarbeit findet in den Kommunen unter sehr spezifischen lokalen Bedingungen statt. Eine Übertragbarkeit ist nur begrenzt möglich.
2. Prekäre Finanzierung ist problematisch und eine Unsicherheit. Es bedarf Kontinuität und Finanzierungssicherheit. Die Vielfalt an Förderzugängen generiert in Ansätzen aber auch neue Themensetzungen und Flexibilitäten, die es ansonsten ggf. nicht geben würde.
3. Das Programm Soziale Stadt fordert die Gemeinwesenarbeit konzeptionell heraus: Ein qualitatives Spannungsfeld zwischen den Rollen als sozialem Dienstleister und Empowerer entsteht. Mit der Breite der Angebote im Stadtteil kann Gemeinwesenarbeit die Schärfung ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung einbüßen.
4. Die große Nähe und Aufgabenüberschneidung von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement kann zu Kooperation aber auch zu Konkurrenz führen. Kernkompetenzen und Rollenverständnis sind deutlicher zu klären.
5. Die über das Programm Soziale Stadt möglichen Investitionen in soziale Infrastruktur sind für die Gemeinwesenarbeit enorm hilfreich und erhöhen die Lebensqualität in den Quartieren. Die dauerhafte Finanzierung des Betriebs und der Angebote kann aus dem Programm jedoch nicht geleistet werden, dazu sind v. a. sozial- und kulturpolitische Förderung nötig.

Impulse aus der Praxis

Für die Konferenz wurden drei Impulse aus der Praxis ausgewählt, die die große Bandbreite der Gemeinwesenarbeit und der jeweiligen Konstellationen exemplarisch abbilden. Die Stadt Emden hat einen kommunalen Fachdienst Gemeinwesen aufgebaut; die Wohnungsgenossenschaft am Beutelweg in Trier arbeitet aus einer Tradition der Gemeinwesenarbeit heraus; die strategische Rolle der Träger der Freien Wohlfahrtspflege auf Landesebene wird am Beispiel der LIGA in Hessen und Rheinland-Pfalz dargestellt.

Fachdienst Gemeinwesen in Emden Egon Philipps, Stadt Emden

Egon Philipps berichtete aus der Stadt Emden, einer kreisfreien Stadt mit 50.000 EinwohnerInnen in Niedersachsen. Er leitet den 2019 neu gegründeten Fachdienst Gemeinwesen im Team mit der pädagogischen Leiterin Wilma Wermuth.



Egon Philipps

Der Stadtteil Port Arthur/Transvaal ist ein Programmgebiet der Sozialen Stadt, ein Ortsteil mit 6.000 EinwohnerInnen, der aus einer ehemaligen Wohnunterkunft von Hafearbeitern entstanden ist. Dort ist die Stadt auch mit Gemeinwesenarbeit vertreten. 2017 hat sich die Stadt Emden entschieden, für das Thema Gemeinwesen eine eigene Organisationseinheit einzurichten. Ausgangslage war die Flüchtlingssituation mit den damit verbundenen Herausforderungen für die Stadtteile und dem Ziel, das Miteinander zu stärken. Zunächst wurden die bestehenden Aktivitäten in der Stadtverwaltung daraufhin untersucht, welche zum Thema Gemeinwesenarbeit zusammengeführt werden können. Das damals neu aufgelegte Landesförderprogramm „Gemeinwesenarbeit und

Quartiersmanagement“, das in Niedersachsen innovative kommunale Ansätze unterstützt, wurde genutzt, um dieses umzusetzen und weitere Projekte zu starten. Handlungsgrundlage war die Orientierung an den Bedürfnissen der Bewohnerschaft, die mit den Stichworten Aktivierung, Vernetzung, Kooperation, Teilhabe und Lebensqualität umschrieben werden können.

Träger- und Finanzierungsform

Die Stadt Emden ist Träger dieser Organisationseinheit und für die Finanzierung zuständig. Der Fachdienst Gemeinwesen ist dem Fachbereich Soziales und Gesundheit zugeordnet. Mit dem Fachbereich Jugend, Schule und Sport, dem Fachbereich Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, dem Fachdienst Stadtplanung und auch der integrierten Sozialplanung wird eng kooperiert. Im Fachdienst Stadtplanung ist das Programm der Sozialen Stadt angesiedelt. Das heißt, das Thema Gemeinwesen steht als ressortübergreifendes Handlungsfeld im Fokus.

Die Finanzierung erfolgt über kommunale Haushaltsmittel. Daneben gibt es viele Förderprojekte, beispielweise die Landesförderung für Gemeinwesenarbeitsprojekte, bei der Emden inzwischen bereits dreimal den Zuschlag erhalten hat. Das Niedersächsische Umweltministerium zusammen mit der NBank sowie der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Niedersachsen, die den inhaltlichen Transfer organisiert, begleitet das Programm und den Austausch zwischen den Standorten, aber auch zwischen den Ebenen im Sinne eines lernenden Systems. Im Fachdienst verankert sind zum anderen das Mehrgenerationenhaus, der Kulturbunker, die Freiwilligenagentur und eine Koordinierungsstelle für Migration und Teilhabe (z. T. mit Bundes- oder Landesförderung). Im Quartier Port Arthur/Transvaal greift über die Stadtplanung das Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt, wodurch für städtebauliche Maßnahmen weitere Gelder fließen. Mit der Vernetzung geht Emden strategisch vor, um Entwicklungspotenziale zu erkennen, zu nutzen und ressortübergreifend zu arbeiten. Mit dem integrativen Ansatz aller Bereiche soll eine nachhaltige Stadtentwicklung erreicht werden.

Strukturelle Verankerung

Die Einbindung in die vorhandenen Strukturen umfasst auf strategischer städtischer Ebene die

Lenkungsgruppe Integrierte Sozialplanung. In der Abstufung ist für den Stadtteil die Projektgruppe Soziale Stadt ein Bindeglied zwischen der strategischen kommunalen und der operativen Ebene. Das Stadtteilbüro mit dem Quartiersmanager bzw. der Stadtteiltreff mit dem Gemeinwesenarbeits bilden die Anlaufstelle auf Stadtteilebene. Stadtteiltreffen haben sich seit 2000 aus einer ersten Phase der Sozialen Stadt mit den quartiersansässigen Vereinen und Einrichtungen etabliert, die sich drei- bis viermal im Jahr mit Themen aus dem Stadtteil beschäftigen (z. B. Kindergärten, Jugendzentrum, Schulsozialarbeit, Kirchen, Bürgerverein, Wohnungslosenhilfe). Geplant ist eine Stadtteilkonferenz sowohl aus der Perspektive des Quartiersmanagements als auch der Gemeinwesenarbeit. Eine Jury aus der Bürgerschaft entscheidet über die Anträge in einem neu aufgelegten Stadtteiffonds.

Neben den beschriebenen Strukturen sind eine enge Verbindung und Zusammenarbeit sowie die Orientierung an der konkreten Situation vor Ort wichtig. Fachpersonal, aber auch vor Ort gut vernetzte Quereinsteiger sind dazu notwendig. Notwendig ist auch eine Aus- und Fortbildung in Gemeinwesenarbeit u. a. bei KollegInnen aus der Sozialen Arbeit, die dies zwar studiert, aber lange nicht angewandt haben. In Emden wurde über das Landesprogramm eine verwaltungsinterne Schulung zur Gemeinwesenarbeit gefördert, um eine Öffnung der Haltung der VerwaltungsmitarbeiterInnen zu ermöglichen. Ferner ist die Unterstützung durch den Hauptverwaltungsbeamten eine große Hilfe für die Umsetzbarkeit der Projekte zur Gemeinwesenarbeit. Denn die Unterstützung durch eine/n BürgermeisterIn wird als zentral gesehen. Auch in den politischen Ausschüssen wurde das Thema den Entscheidungsträgern nahegebracht.

Wohnungsgenossenschaft in Trier-Nord

Maria Ohlig, Wohnungsgenossenschaft am Beutelweg Trier

Maria Ohlig ist seit 2001 die Quartiersmanagerin in Trier-Nord. Sie stellte die langjährigen Aktivitäten der Wohnungsgenossenschaft Am Beutelweg WOGEBE in Trier-Nord vor, die sich aus der Gemeinwesenarbeit heraus gegründet hat. Seit 2001 ist die WOGEBE die Trägerin des Quartiersmanagements, finanziert über das Programm Soziale Stadt.

Das Programmgebiet Trier-Nord liegt innenstadtnah mit ca. 4.500 EinwohnerInnen und ist ein Teilbereich des gleichnamigen Stadtteils. Der Kernbereich um den Beutelweg war „sozialer Brennpunkt“, daneben gab es ein großes Wohngebiet französischer Militärangehöriger und ihrer Familien, das später zum Konversionsgebiet wurde. Heute wachsen diese beiden Bereiche zusammen. In den 1970er/80er Jahren entwickelte sich Gemeinwesenarbeit, entstanden aus einem Universitäts-Projekt mit Studierenden. Daraus etablierte sich eine noch heute bestehende vielfältige soziale Infrastruktur (Kitas, Horte, Bürgerhaus, Jugendarbeit etc.).



Maria Ohlig

Das Besondere an der damaligen Situation war, dass 1991 mit der Zielsetzung, soziale und städtebauliche Probleme strukturell anzugehen, die WOGEBE aus der Gemeinwesenarbeit heraus gegründet wurde. Die Wohnungen waren marode, die Bewohnerschaft hatte auf dem Wohnungsmarkt kaum eine andere Perspektive. Die Genossenschaft machte sich daher eine gute und preiswerte Wohnraumversorgung zur Kernaufgabe. Innovativ war die Verknüpfung des Handlungsfelds Wohnen mit der Perspektive einer integrierten sozialen Stadtteilentwicklung. Der Fokus lag auf den Bedarfen der Bewohnerschaft und des Quartiers. Sich als „Stadtteilgenossenschaft“ auf Trier-Nord zu konzentrieren, war eine bewusste Entscheidung, um den Stadtteil nach vorne zu bringen.

Träger- und Finanzierungsform

Die WOGEBE hat heute ca. 650 Mitglieder und versorgt etwa 1.400 Personen mit Wohnraum. Sie verfügt über einen Bestand von 527 Wohnungen, davon sind 70 Prozent sozialer Mietwohnungsbau. Die Durchschnittsmiete beträgt 5,10 Euro/qm. Die Grundstücke sind per Erbbaurechtsvertrag von der Stadt Trier gepachtet, mit der es eine enge

Abstimmung hinsichtlich der Strategien zur Wohnungsverorgung im Stadtteil Trier-Nord gibt.

Die Herausforderungen liegen in der Gleichrangigkeit der verschiedenen Zielsetzungen; dies stellt sich als eine komplexe Aufgabe dar.

- Die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsgenossenschaft sichern – unter Berücksichtigung der schwierigen sozialen Lage der Bewohnerschaft.
- Den Wohnungsbestand in gutem Zustand erhalten bzw. qualitativ neu bauen. Neben dem Kernanliegen der Sicherstellung der Wohnungsverorgung für die ansässige Bewohnerschaft sollen auch Menschen für den Stadtteil interessiert werden, die nicht sozialwohnungsberechtigt sind. In neuen Bauprojekten der letzten Jahre entstand daher eine Mischung von frei finanzierten und geförderten Wohnungen, was mit dazu beiträgt, den über lange Zeit schlechten Ruf des Stadtteils zu überwinden. Es gilt, neue Mitglieder zu gewinnen, ohne die alteingesessenen zu vertreiben.
- Die Quartiersentwicklung nach vorne treiben – in einer Verbindung von investiven und nicht-investiven Maßnahmen. Beispiel: Eine neue barrierefreie Wohnanlage für Familien mit Kindern, Singles, Ältere wird gebaut, in der auch ein Pflegedienst eine Tagespflegestätte eröffnet hat und somit die Versorgungsstruktur für Ältere im Quartier verbessert.

Strukturelle Verankerung

Das Quartiersmanagement bündelt und organisiert den Austausch und unterstützt die Kooperation vor Ort. Das lokale Netzwerk sozialer Akteure umfasst: Kitas, Horte, Schulen, Jugendarbeit, klassische Gemeinwesenarbeit (Bürgerhaus), Familienberatung, einen kleinen kulturellen Verein, Sozialarbeit der WOGEBE, eine katholische Pfarrei, eine Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende des Landes Rheinland-Pfalz und verschiedene Arbeitsgruppen. Gemeinsames Ziel dieses Netzwerks ist der Abbau individueller und struktureller Benachteiligung. Diese Kooperation als einen Mehrwert für die eigene Arbeit über lange Zeit zu erkennen sei kein Selbstläufer. Viele der kleineren Vereine sind von kommunaler Förderung abhängig, was bei Kürzungen freiwilliger Leistungen zu Engpässen führt. Das Quartiersmanagement fördere den gemeinsamen Blick auf Inhalte, Bedarfe und Entwicklungspotenziale (Trägervielfalt!), auch was gemeinsame Projektentwicklung angeht. Das Quartiersmanagement versteht sich als Verbindung der städtebaulichen Strategien der Stadt

Trier und der WOGEBE mit der Arbeit der sozialen Träger.

Quartiersmanagement wird als eine strategische und langfristige Aufgabe verstanden. Deshalb sei eine Befristung von Quartiersmanagement kontraproduktiv. Quartiersmanagement brauche dabei immer auch einen Anteil Gemeinwesenarbeit. Denn man müsse wissen und verstehen können, wie die Lebenswelt der Menschen ist, um agieren zu können. Gleichzeitig seien Kenntnisse über Planungsprozesse und Verwaltungshandeln nötig. Diese Verbindung sei in Trier-Nord gegeben.

Freie Wohlfahrtspflege auf Landesebene

Uwe Seibel, Diakonie Hessen / Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen und Rheinland-Pfalz

Uwe Seibel berichtete über die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege auf Landesebene. Die Diakonie Hessen, der Wohlfahrtsverband der evangelischen Kirche, hat in den Arbeitsfeldern der Existenzsicherung und Flucht/Migration das Fachkonzept Sozialraumorientierung etabliert und Standards dafür entwickelt. Die Entwicklung gehört in einen größeren Rahmen, der unter der Bezeichnung Gemeinwesendiakonie firmiert. Darunter ist in Kurzform die Formel KDplus (Kirche, Diakonie und andere Akteure) zu verstehen. Die Verzahnung von Kirche und Diakonie sei bereits eine große Herausforderung, die Öffnung für andere Akteure erst recht nicht selbstverständlich. Im Projekt DRIN (Dabei sein – Räume entdecken – Initiativ werden – Nachbarschaft leben) der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau wurden dazu 28 Projektstandorte drei Jahre lang mit drei Millionen Euro gefördert. Der gerade erschienene Auswertungsbericht zeigt, dass es auf Seite der Kirchengemeinden anfangs eine starke Defizitorientierung gab. Im Projektverlauf kehrte sich dies zu einer Bedarfsorientierung um: Die Ressourcen der BewohnerInnen wurden von den Kirchengemeinden als Zugang entdeckt.

Im Zusammenschluss der sechs Wohlfahrtsverbände in der LIGA Hessen wurde versucht, das Handlungsprinzip Inklusiver Sozialraumorientierung u. a. mit einer Veranstaltungsreihe als strategische Ausrichtung zu implementieren. Die ambitionierte Absicht, dieses Prinzip in allen Arbeitsfeldern zu etablieren und in den Entgelt- und Leistungsvereinbarungen zu fordern, sei leider gescheitert.

Die LIGA Rheinland-Pfalz, in der Herr Seibel ebenfalls die Diakonie Hessen vertritt, hat in der Fachgruppe Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit ein Glossar zur Gemeinwesenarbeit entwickelt.¹ Das Thema Gesundheit und Sozialraum wird dort derzeit für die gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen mit dem GKV-Bündnis für Gesundheit erörtert. Dabei geht es darum, ob die Wohlfahrtsverbände an den Förderprogrammen im Rahmen des neuen Präventionsgesetzes über einen derzeit privilegierten Zugang für die Kommunen hinaus partizipieren können.



Uwe Seibel

Aus Sicht von Herrn Seibel gibt es wichtige Elemente für Gemeinwesenarbeit als Mehrwert für das Quartier der Sozialen Stadt:

- Ankerpersonen: Ohne eine Person vor Ort funktioniert die Arbeit nicht. Bei der Gemeinwesenarbeit ist dies in der Regel hauptamtlich der Fall.
- Vernetzung: Sie ist unerlässlich und in verschiedenen Stadien von der losen Kooperation über projektbezogene Aktivitäten bis hin zur Koproduktion und zu Entwicklungspartnerschaften an den Standorten zu finden.
- Lebenslagenansatz: Ein Perspektivwechsel weg von der Defizitorientierung zu einer Bedarfsorientierung ist der zentrale Impuls.
- Zielstellung: Es geht um die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Erstellung eines Zukunftskonzeptes Daseinsvorsorge.
- Förderung: Das Landesprogramm in Hessen „Förderung von Gemeinwesenarbeit in Stadtteilen/Quartieren mit besonderen sozialen und integrationspolitischen Herausforderungen“ (GWA-Förderrichtlinie) ist ein wichtiger Baustein (erste Förderperiode 2015-19, weitere Förderperiode 2020-26).

An diesem Landesprogramm sind 51 Kommunen in 77 Fördergebieten in Hessen beteiligt. In ca. 39 Prozent der 51 geförderten Kommunen wird ebenfalls das Förderprogramm Soziale Stadt umgesetzt, jedoch nicht immer in denselben Quartieren. Im 2011 von Kommunen, Verbänden, Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und lokalen Initiativen gegründeten Bündnis für eine soziale Stadt Hessen wurde bekräftigt, dass es ein Tandem aus Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement braucht – in Hessen gilt dies als Erfolgsgeschichte. In einer von der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen durchgeführten Kurzevaluation zur GWA-Förderrichtlinie aus dem ersten Programmjahr 2016 äußerten 60 Prozent der beteiligten Standorte, das Fördermodul habe die Ausgangslage im Fördergebiet positiv beeinflusst. Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Akteure hätten stattgefunden, Anlaufstellen für die benachteiligten BewohnerInnen würden installiert. Ein wichtiger Befund sei auch, dass über die Gemeinwesenarbeit ein Zugang der BewohnerInnen auch zu anderen sozialen Dienstleistungsangeboten zu verzeichnen ist.

Herr Seibel zitiert abschließend eine Kollegin aus der Diakonie. Aus ihrem Verständnis von Gemeinwesenarbeit würde sie Gemeinwesenarbeit überall einsetzen, in jeder Stadt und in jeder Kommune, flächendeckend, und wo möglich mit unterschiedlichen Gewichtungen in den Quartieren.

¹ <https://www.liga-rlp.de/publikationen-positionen-presse/publikationen-veroeffentlichungen/>

Zusammenführung

Univ.-Prof. Dr. Simon Güntner, TU Wien, Department für Raumplanung, Fachbereich Soziologie

Ein gutes Drittel der Teilnehmenden an der Bundeskonferenz arbeitet in der Praxis der Gemeinwesenarbeit vor Ort. Welche Schlüsse können sie aus den drei Beispielen für ihre praktische Arbeit ziehen? Simon Güntner konstatierte zusammenfassend eine große Varianz für die Umsetzung vor Ort und hakte bei den drei ReferentInnen nach.

Was macht in den drei Beispielen den jeweils spezifischen Kontext und Auftrag der Gemeinwesenarbeit aus?

Mit dem kommunalen Fachdienst Gemeinwesen in Emden wird teilweise auf bestehenden Strukturen im Stadtteil aufgebaut. Bereits 1974 wurde in der Verwaltung ein „Produkt“ Gemeinwesenarbeit auf den Weg gebracht. Dazu gehört der so genannte Kulturbunker in einem Nachbarstadtteil, der aus einem Luftschutzbunker zu einem sozio-kulturellen Zentrum wurde. Dort angesiedelt ist das Mehrgenerationenhaus mit Raum für soziokulturelle Veranstaltungen, z. B. Strickgruppen, den Computertreff, Sportveranstaltungen; auch die Maibaumfeier mit dem Stadtteilfest findet dort statt. Diese Angebote treffen auf Interesse: Durch die integrierte Sozialplanung wurde für mehrere Stadtteile festgestellt, dass dort viele Jugendliche und junge Erwachsene leben, die erwerbslos sind.

An einem Schulstandort wurde eine ehemalige Hausmeisterwohnung umgebaut, dort ist ein Anlaufpunkt für die Menschen im Stadtteil entstanden. Es entwickeln sich eine Nähgruppe, eine Geschichtswerkstatt, eine Gesangsgruppe, lokale Stadtteilinitiativen und weitere Gruppen. Die städtische Gemeinwesenarbeit wird inzwischen als Unterstützung im Stadtteil wahrgenommen. Ein gut vernetzter Quereinsteiger aus dem Stadtteil ist der Garant für die passgenaue Vermittlung zwischen den Bedarfen der Bewohnerschaft und der Verwaltung.

Das Stadtquartier Trier-Nord ist benachteiligt. Die Genossenschaft besinnt sich immer wieder auf ihre Wurzeln. Sie ist aus der Gemeinwesenarbeit entstanden und ist ein Erfolg der Gemeinwesenarbeit. Das Entscheidende ist: Gemeinwesenarbeit will nicht stehen bleiben, sondern auch eine Perspektive aufzeigen. In diesem Falle wurde dies durch die Gründung der Wohnungsgenossenschaft 1991 erreicht. Die Wurzeln zu pflegen heißt auch die Bürgerbeteiligung in der



Univ.-Prof. Dr. Simon Güntner

Genossenschaft zu stärken. Die Menschen in der Bewältigung ihrer alltäglichen Problemlagen zu unterstützen, ist ein großer Anteil der Arbeit. Aus der Bewohnerschaft werden Unzufriedenheiten im Wohnumfeld angezeigt. Für die strategischen Überlegungen gibt es in der WOGEBE eine Steuerungsgruppe mit zwei Vorstandsmitgliedern (davon ist einer der Geschäftsführer), einem Architekten und Projektentwickler sowie der Quartiersmanagerin. Es ging in den letzten Jahren verstärkt darum, Stabilität in den Stadtteil zu bringen und das Negativimage abzubauen, nicht durch eine Imagekampagne, sondern durch Wohnungen, um eine Entwicklung für den Stadtteil anzustreben.

Angesichts des skizzierten Spannungsfelds von Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement stellt sich die Frage, was die Förderrichtlinie des Landesprogramms in Hessen zur Definition und Aufgabenstellung von Gemeinwesenarbeit aussagt. Die Frage nach dem Kern von Gemeinwesenarbeit richtete sich an Lara Line Schüller, die bei der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen auch die Servicestelle des Programms betreut und an der Bundeskonferenz teilnahm. In der Entwicklung der Förderrichtlinie



von li. nach re. Simon Güntner, Uwe Seibel, Lara Line Schüller, Maria Ohlig, Egon Philipps

2015 wurde auch mit dem Bündnis für eine soziale Stadt Hessen Lobbyarbeit für eine Extraförderung für soziale und integrative Maßnahmen im Stadtteil gemacht. Die Förderrichtlinie war mit insgesamt 10,6 Mio. Euro für die ersten drei Jahre ausgestattet, was auch mit dem besonderen Bedarf der Flüchtlingszuwanderung zusammenhing. Auch wenn unter dem Begriff der Gemeinwesenarbeit viele Aktivitäten der Flüchtlingsarbeit subsummiert wurden, wurde diese Phase von der Landesarbeitsgemeinschaft als Fachverband als Chance in Hessen gesehen, Gemeinwesenarbeit auch in anderen Themenfeldern zu etablieren und neue Akteure zu erreichen. Insbesondere viele kleine Gemeinden haben sich beteiligt. Im weiteren Prozess wurden Qualitätsstandards der Gemeinwesenarbeit benannt, bei denen es auch um Planungssicherheit ging. Nach der ersten Phase mit jährlicher Förderung wurde klar, dass damit Gemeinwesenarbeit und Beziehungsaufbau nicht möglich ist. In der zweiten Phase werden einmalig Anträge für eine fünfjährige Laufzeit gestellt. Auch das Prinzip, bereits bei Antragstellung alle geplanten Aktivitäten zu formulieren, entspricht nicht dem Ansatz der Gemeinwesenarbeit, wo zunächst die Wünsche und Bedarfe der BewohnerInnen im Mittelpunkt stehen. Daher sollen jetzt Pauschalen beantragt werden können, für die im Nachhinein die Nachweise erbracht werden.

Was bedeutet mehr Planungssicherheit für die Qualität der Gemeinwesenarbeit?

Aus hessischer Perspektive fasst Frau Schüller zum Verhältnis von Sozialer Stadt und Gemeinwesenarbeit zusammen: Quartiersmanagement ist nicht Gemeinwesenarbeit, aber die Förderung hat den Stadtteilen die Möglichkeit gegeben, für längere Zeit ein Quartiersmanagement vor Ort zu verankern, welches auch Gemeinwesenarbeit betreibt. Das hat auch dazu beigetragen, dass die Arbeit der Gemeinwesenarbeit wieder anerkannter wird, weil sie ohne große Finanzierungssorgen im Quartier agieren kann. Frau Ohlig ergänzt aus der Erfahrung in Rheinland-Pfalz, dass das dortige Landesnetzwerk Soziale Stadtentwicklung und Gemein-

wesenarbeit ohne Quartiersmanagement nicht gut funktionieren würde. Die Gemeinwesenarbeit verliere ohne gesicherte Rahmenbedingungen und Finanzierung an Qualität.

In Emden hat sich das Programm Mehrgenerationenhäuser bewährt; vor Ort lassen sich Inhalte entsprechend den Gegebenheiten und Bedarfen gestalten. Bei der Gemeinwesenarbeit ist auch entscheidend, genau schauen zu können, was im Ortsteil möglich ist und welche Potenziale, welche „Mitspieler“ in der Bewohnerschaft vorhanden sind. Kurzfristige Förderperioden sind dabei aus inhaltlicher, administrativer und planerischer Sicht kontraproduktiv. Die Mischung aus kommunalen Haushaltsmitteln und Projektmitteln mache es möglich, einen längeren Zeitraum zu planen. Die hessische Variante mit fünf Jahren wird positiv gesehen; in Niedersachsen wird auch in diese Richtung gedacht. Dabei sollte man jedoch aus Emden Sicht auch Inhalte und Aktivitäten vorgeben und mit der beratenden Servicestelle des Landesprogramms diskutieren, um sie bei der Antragstellung mit auf den Weg zu bringen.

Simon Güntner resümierte abschließend aus den Praxisimpulsen und der Diskussion:

Gemeinwesenarbeit ist nach wie vor oft strukturell nicht abgesichert, sondern über kurzfristige Projekte und Patchworklösungen finanziert, was bei den Trägern viele Kapazitäten bindet. Das ist eine ungünstige Konstellation für den wichtigen und zeitintensiven Kern der inhaltlichen Arbeit, den Vertrauensaufbau und die Bindungsarbeit, die in einem langfristigen Prozess auch einen Beitrag zur lokalen Demokratieentwicklung leistet.

Kurzfristige Förderung macht immer auch etwas mit der Arbeitsweise. Ihr ist eine zielgerichtete, outputorientierte Logik immanent. Stattdessen sollte es darum gehen, auch so genannten schwachen Interessen Raum zu geben, sich artikulieren zu können, Konflikte auszuhandeln und unterschiedliche Positionen ins Gespräch zu bringen.

Bedingungen für die Praxis der Quartiersarbeit

Ergebnisse des Rechtsgutachtens

Roland Rosenow, Referent für Sozialrecht und Sozialpolitik

Neben den geschilderten Bausteinen wurde im Rahmen der Studie ein Rechtsgutachten erstellt, das sich ressortübergreifend und anhand zweier Helfefelder der Sozialgesetzgebung mit folgender Ausgangsfrage befasste: Was können einzelfallbezogen finanzierte Leistungen der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe zu einer quartiersbezogenen sozialen Infrastruktur und ihrer Finanzierung beitragen? Für diese einzelfallbezogen finanzierten Leistungen wenden die öffentlichen Träger bundesweit etwa 30 Mrd. Euro p.a. auf. Schon deshalb sind sie ein relevanter Untersuchungsgegenstand.

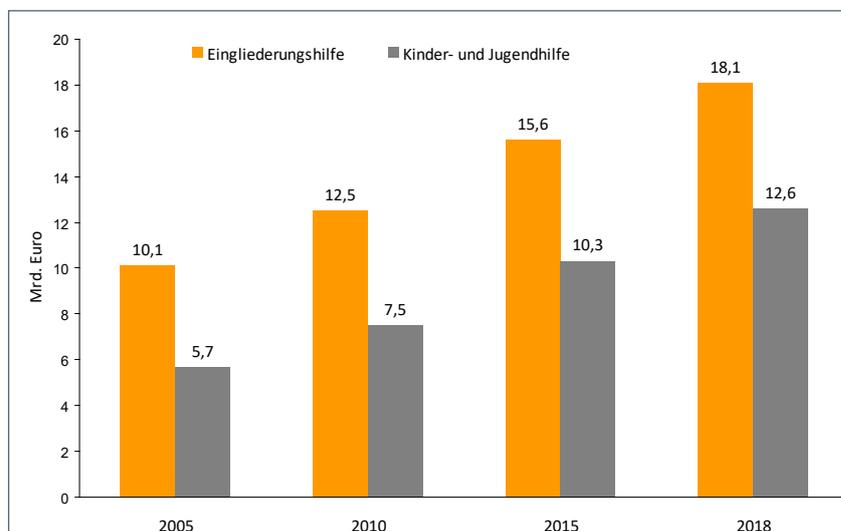
Quartiersbezogene Leistungen als State of the art

Die Möglichkeit, dass die Systeme der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe einen Beitrag zu quartiersbezogener sozialer Infrastruktur leisten, setzt voraus, dass letztere ihrerseits etwas zur Erfüllung der Aufgaben der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe beitragen kann. Daher wird die Ausgangsfrage erweitert: In welcher Weise können Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe von quar-

tiersbezogener sozialer Infrastruktur profitieren? Oder brauchen sie diese sogar?

Die Leistungen der Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe sind im Gesetz auf unterschiedlichem, aber insgesamt sehr hohem Abstraktionsniveau gefasst. Zu großen Teilen normiert das Gesetz nur Ziele der Leistungen. Daher ist der in § 17 SGB I für das gesamte SGB übergreifend normierte Sicherstellungsauftrag für die Konkretisierung der Leistungen von besonderer Bedeutung. § 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I regelt, dass „jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält“. Die Formulierung „in zeitgemäßer Weise“ ist nicht weniger als eine „State of the art-Klausel“, die dem aktuellen Erkenntnisstand der jeweils einschlägigen Disziplinen (Medizin, Sozialarbeitswissenschaft, Pflegewissenschaft, Heilpädagogik u. a.) normative Geltung für die konkrete Ausgestaltung der Leistungen verleiht. Wenn die Kooperation einzelfallbezogener Leistungen mit quartiersbezogener sozialer Infrastruktur fachlich geboten erscheint, kann sie daher auch rechtlich geboten sein, was bei der Erfüllung des Sicherstellungsauftrags, dem die Träger der Eingliederungs-

Ausgabenentwicklung bei Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe



Statistisches Bundesamt; Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik: Empirische Befunde zur Kinder- und Jugendhilfe. Deutsches Jugendinstitut & TU Dortmund 2017. Eigene Darstellung



Roland Rosenow

hilfe und der Kinder- und Jugendhilfe unterliegen, zu berücksichtigen ist.

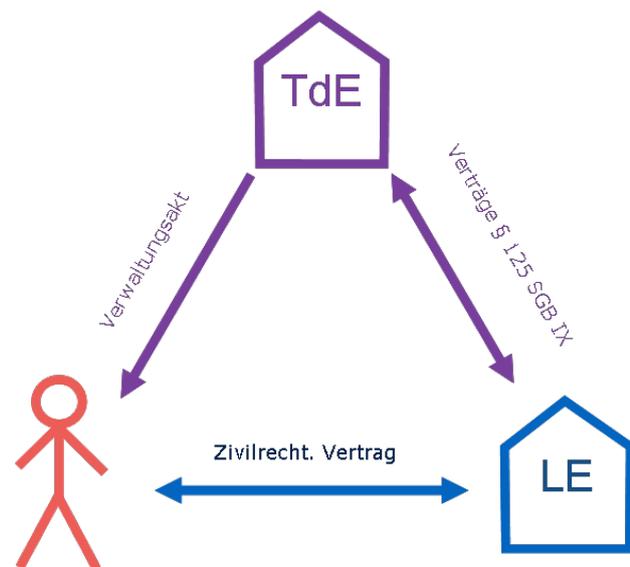
Das zentrale Paradigma der sozialen Arbeit ist Inklusion versus Exklusion, ihre Aufgabe (Re-)Integration. Bereits auf einer abstrakten Ebene spricht vieles dafür, dass die Erfüllung dieser Aufgabe unter den gegenwärtigen sozialen Rahmenbedingungen regelmäßig ein Zusammenwirken einzelfallbezogener und quartiersbezogener Leistungen und Angebote erfordert.

Dies kann neue Aufgaben für das Quartiersmanagement und andere quartiersbezogene soziale Infrastruktur nach sich ziehen. Soziale Dienstleister tendieren dazu, isolierte Welten zu schaffen, wenn sie alles selbst machen. So ist die professionelle Versorgung von Menschen mit Behinderung, die dezentral in der Gemeinde leben, noch nicht Inklusion. Dazu bedarf es auch der Integration in soziale Zusammenhänge. Dabei ist das Quartier von besonderer Bedeutung. Akteure, deren Hauptgeschäft es ist, im Quartier verankert zu sein, in verschiedene Richtungen Beziehungen zu unterhalten und infrastrukturelle Angebote zu entwickeln und vorzuhalten, bringen für diese Aufgaben mitunter bessere Voraussetzungen mit als auf den Einzelfall bezogen arbeitende Leistungserbringer (Stichwort Gemeindepshychiatrie statt Psychiatriegemeinde). Dies macht Leistungserbringer häufig sehr spezialisierter Leistungen, die auch über die Grenzen eines Stadtteils hinaus erforderlich sind, keineswegs entbehrlich, kann aber verbindliche Kooperation notwendig machen. Die Relevanz für die Fragestellung des Gutachtens liegt darin, dass aus einem solchen Kooperationserfordernis in der Regel folgt, dass die objektfinanzierte quartiersbezogene soziale Infrastruktur einen Beitrag zu den Leistungen der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe erbringen kann und sollte, der diesen

Systemen hilft, ihre Aufgaben zu erfüllen und sie so entlastet. Objektfinanzierung heißt hier, dass der Träger der Leistung oder des Angebotes von einem oder mehreren Kostenträgern finanzielle Förderung erhält, die nicht an bestimmte Leistungen für Einzelpersonen gebunden ist. Im Gegenzug kann dann von den einzelfallbezogen finanzierten Systemen verlangt werden, dass sie sich entsprechend an den Kosten der quartiersbezogenen sozialen Infrastruktur beteiligen.

Sozialleistungsrechtliches Dreiecksverhältnis

Während die Eingliederungshilfe ganz überwiegend von einzelfallbezogener Finanzierung geprägt ist, kennt die Kinder- und Jugendhilfe daneben auch die bilaterale Objektfinanzierung. Objektfinanzierung erfolgt vor allem im Bereich der Leistungen, auf die kein subjektiver Anspruch besteht, für die die Jugendämter aber gleichwohl eine Gewährleistungsverantwortung trifft. In beiden Feldern werden nur die im Einzelfall durch Verwaltungsakt bewilligten Leistungen im Rahmen des sogenannten sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses betrachtet. Das sozialleistungsrechtliche Dreiecksverhältnis, hier am Beispiel der Eingliederungshilfe veranschaulicht, setzt sich aus drei bilateralen Rechtsbeziehungen zusammen. Die leistungsberechtigte Person hat



Sozialleistungsrechtliches Dreiecksverhältnis
(TdE: Träger der Eingliederungshilfe; LE: Leistungserbringer)
Eigene Darstellung

einen öffentlich-rechtlichen Anspruch gegen den Leistungsträger auf eine bestimmte Leistung – z. B. eine Assistenzleistung oder eine sozialpädagogische Familienhilfe –, der in einem sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren (SGB X) geprüft und über den abschließend durch Verwaltungsakt entschieden wird (subordinationsrechtliches Verhältnis). Der Träger der Eingliederungshilfe erbringt diese Leistung nicht selbst. Er schafft lediglich die Voraussetzungen dafür, dass die leistungsberechtigte Person die Leistung im Rahmen eines zivilrechtlichen Vertragsverhältnisses durch einen Leistungserbringer erhalten kann. Dazu schließt der Leistungsträger mit dem Leistungserbringer Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen, die die Leistung und die korrelierende Vergütung festlegen. Diese im Gleichrangverhältnis von Leistungsträger und Leistungserbringer zu schließenden öffentlich-rechtlichen Verträge determinieren den Inhalt des zivilrechtlichen Vertrages zwischen leistungsberechtigter Person und Leistungserbringer.

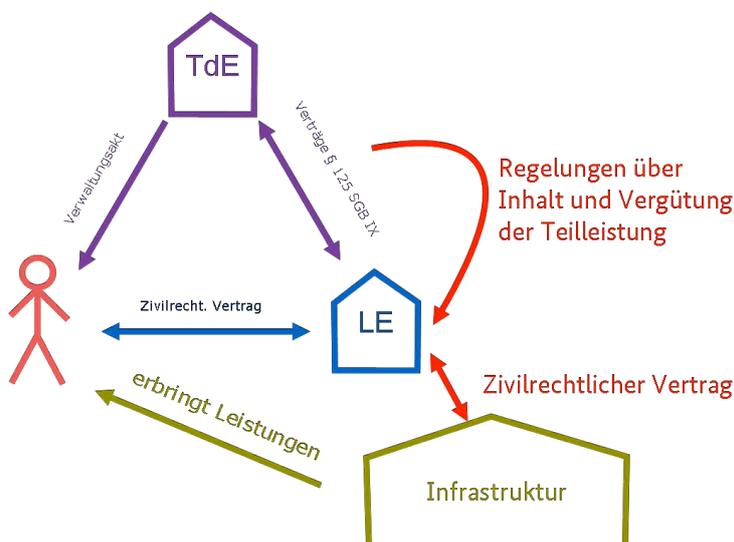
Formen verbindlicher Kooperation

Vor dem Hintergrund dieses sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses, das im Recht der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe für die Finanzierung der einzelfallbezogenen Leistungen verbindlich vorgegeben ist, untersucht das Gutachten, wie eine Kooperation zwischen einzelfallbezogenen und quartiersbezogenen Leistungen rechtlich gestaltet werden kann. Dafür stellt das Gutachten fünf Varianten verbindlicher Kooperation mit quartiersbezogener sozialer Infrastruktur vor, ohne den Anspruch zu erheben, dass es sich um eine abschließende Darstellung aller Möglichkeiten handele.

1. Vertraglich vereinbarte Kooperation

Mit einem zivilrechtlichen Vertrag zwischen Leistungserbringer und dem Träger quartiersbezogener sozialer Infrastruktur (bspw. ein Stadtteilzentrum), können (Teil-)Leistungen definiert werden, die z. B. für psychisch Erkrankte, die eine sozialpädagogische Einzelfallhilfe erhalten, infrastrukturell zur Verfügung gestellt werden. Der Leistungserbringer kann durch die Leistungs- und Vergütungsvereinbarung mit dem Träger der

Eingliederungshilfe verpflichtet werden, mit den Trägern quartiersbezogener sozialer Infrastruktur auf bestimmte Weise zu kooperieren und deren Teilleistungen zu vergüten. Diese Kosten sind im Rahmen der Vergütung, die der Leistungserbringer vom Leistungsträger erhält, zu refinanzieren. Das Modell hat einen hohen Verbindlichkeitsgrad, ist aber vergleichsweise hochschwellig.

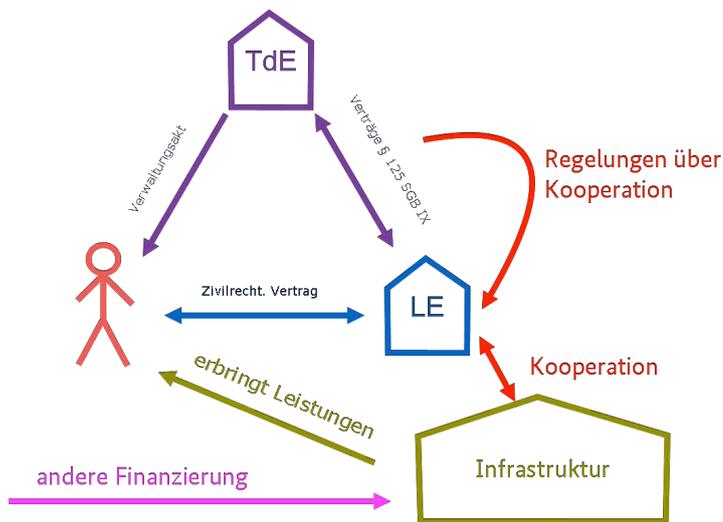


Eigene Darstellung

2. Verbindliche Kooperation mit Dritten ohne Vergütung durch den Leistungserbringer

In diesem Modell erhält der Träger quartiersbezogener sozialer Infrastruktur keine Vergütung vom Leistungserbringer. Dieser kann gleichwohl durch die Leistungs- und Vergütungsvereinbarung zur Kooperation verpflichtet werden. Die Finanzierung des Trägers quartiersbezogener

sozialer Infrastruktur erfolgt von dritter Seite. Das entspricht z. B. dem Modell der Schulbegleitung. Die Schule wird durch den Schulträger finanziert. Der Leistungserbringer kooperiert mit der Schule. Idealerweise wird diese Kooperation auch durch die Leistungsvereinbarung verbindlich verlangt.

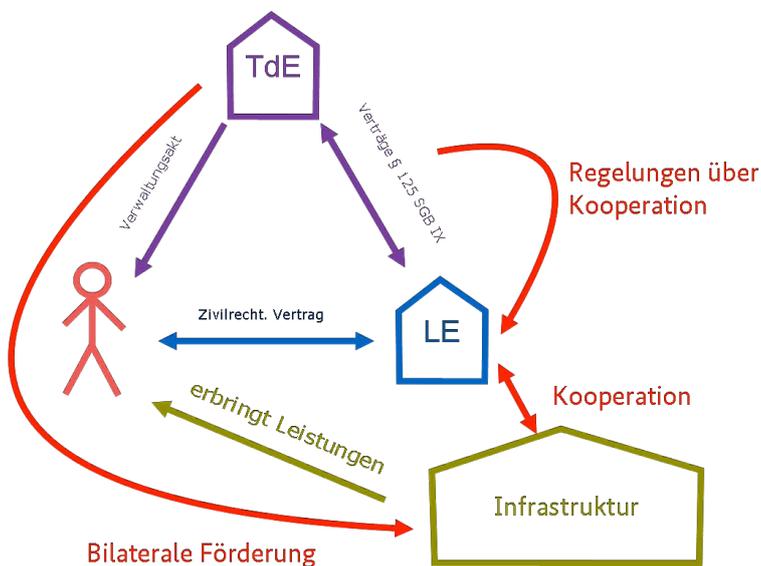


Eigene Darstellung

3. Kooperation mit Dritten bei direkter Förderung der Dritten durch den Sozialleistungsträger

Modell 3 entspricht Modell 2 mit dem Unterschied, dass der Träger der Sozialleistung den Träger der quartiersbezogenen sozialen Infrastruktur in einer bilateralen Rechtsbeziehung fördert, um dessen Teilleistungen zu finanzieren. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist die bilaterale Förderung gang und gäbe. Die Eingliederungshilfe dagegen kennt die bilaterale Förderung kaum. Eine Ausnahme ist lediglich die Investitionsförderung

für teilstationäre und stationäre Einrichtungen, deren Zukunft in der Reform der Eingliederungshilfe durch das BTHG ungewiss ist. Das Recht der Teilhabeleistungen umfasst mit § 36 Abs. 3 SGB IX eine Rechtsgrundlage für eine direkte, bilaterale Förderung der Leistungserbringer, die für alle Rehabilitationsträger gilt. Voraussetzung ist, dass die Leistungen anders nicht erbracht werden können. Das gilt auch für Teilleistungen.

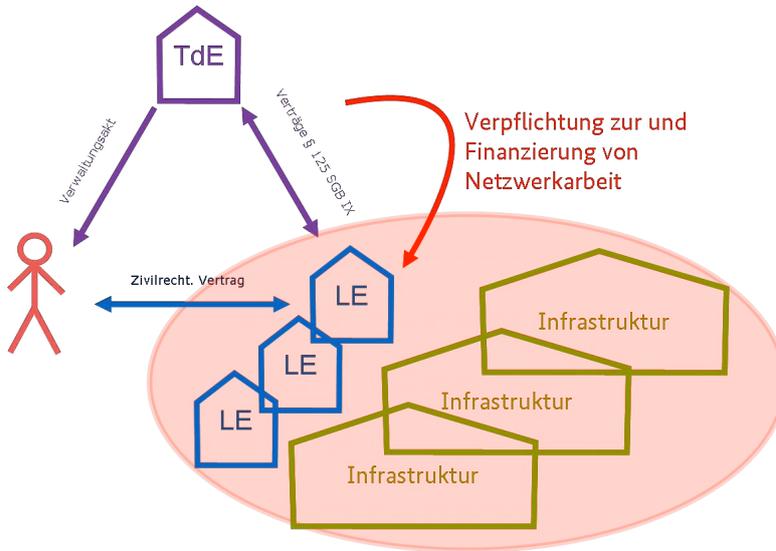


Eigene Darstellung

4. Institutionalisierte Vernetzung

Vernetzung ist nicht nur Grundlage weitergehender Kooperation, sondern in vielen Bereichen auch unabhängig davon fachlich geboten. Netzwerkarbeit ist jedoch aufwändig und muss daher finanziert werden. Auf der anderen Seite sollten Leistungserbringer verbindlich zur Vernetzung verpflichtet werden, soweit sie fachlich erforderlich ist. Verpflichtung und Vergütung sind nach

der gesetzlichen Konzeption Gegenstand der Leistungs- und Vergütungsvereinbarung. In der bisherigen Praxis wird Vernetzung von Sozialleistungsträgern zwar oft gewünscht, ohne jedoch die Leistungserbringer durch Aufnahme dieser Aufgabe in die Leistungsvereinbarung entsprechend zu verpflichten und ohne den Aufwand dafür in der Vergütungsvereinbarung adäquat abzubilden.

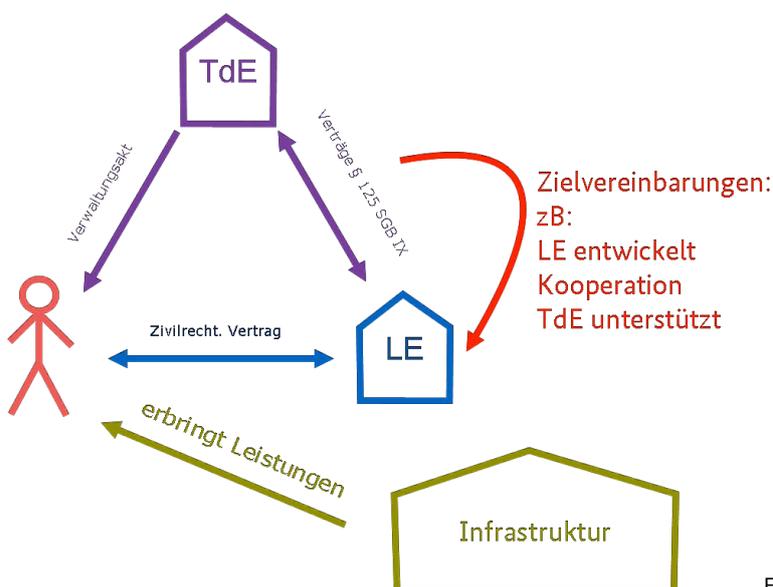


Eigene Darstellung

5. Zielvereinbarungen

Das neue Vertragsrecht der Eingliederungshilfe enthält eine Vorschrift, die Zielvereinbarungen zum Gegenstand hat. Zielvereinbarungen sind Verträge, mit denen die Beteiligten sich verpflichten, gemeinsam ein Ziel zu verfolgen, von dem nicht unbedingt gewiss ist, ob es erreicht werden kann. Zielvereinbarungen sind auch im SGB VIII zulässig.

Nicht immer lassen sich fachlich erforderliche und damit rechtlich gebotene Kooperationsstrukturen sofort herstellen. Zielvereinbarungen, in deren Rahmen der Sozialleistungsträger auch die Möglichkeit hat, den Aufwand für die Entwicklung von Strukturen zu vergüten, können ein Mittel sein, um Strukturen zu schaffen, die (besser) geeignet sind, um die Aufgaben der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe zu erfüllen.



Eigene Darstellung

Fazit des Rechtsgutachtens

Einzelfallbezogen finanzierte Systeme und quartiersbezogene soziale Infrastruktur haben gemeinsame Interessen. Wenn die quartiersbezogene soziale Infrastruktur die Systeme der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt, kann das für diese Systeme eine Entlastung bewirken und zugleich die Träger quartiersbezogener sozialer Infrastruktur in mehrfacher Hinsicht stärken. Zum einen können die Systeme der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe einen Beitrag zu ihrer Finanzierung leisten. Zum anderen kann die quartiersbezogene soziale Infrastruktur im

kommunalen Kontext erheblich an Bedeutung gewinnen, wenn sie relevante Beiträge zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII und dem 2. Teil SGB IX leistet.

Dreh- und Angelpunkt für die Steuerung durch die öffentlichen Träger ist die Leistungsvereinbarung. Das ist der rechtliche Ort, an dem die Leistungen vieler Sozialleistungssysteme konkretisiert werden. Diese zentrale Bedeutung wird in der Praxis noch nicht durchgängig beachtet. Auch in der wissenschaftlichen Literatur erscheinen die Leistungsvereinbarungen eher unterbelichtet, während die Vergütungsvereinbarungen weitaus mehr Aufmerksamkeit finden.



Nachbarschaften stärken – Miteinander im Quartier

Bedarfe und Entwicklungspotenziale für gemeinwesenorientierte Arbeit

Nicole Graf, Referatsleiterin Allgemeine Angelegenheiten der Städtebauprogramme und -förderpolitik im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Michael Isselmann, ehemaliger Leiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Bonn und Vorsitzender der Fachkommission Stadtplanung und Städtebau beim Deutschen Städtetag

Christian Kuthe, Referatsleiter Städtebau, Bauleitplanung, Baukultur im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

Karin Vorhoff, Referatsleiterin Sozialraum, Engagement, Besondere Lebenslagen beim Deutschen Caritasverband

In der abschließenden Podiumsdiskussion diskutierten die VertreterInnen aus kommunaler, Landes-, Bundes- und Trägersicht die vorgestellten Ansätze und Befunde zusammen mit Ralf Zimmer-Hegmann.

Wie erleben Sie die gegenwärtige Praxis der Gemeinwesenarbeit in der Sozialen Stadt?

Michael Isselmann: Wir müssen viel stärker über das von Herrn Rosenow benannte Kooperationserfordernis nachdenken. Wir haben das gleiche Thema: für das Gemeinwesen, am Gemeinwesen zu arbeiten. Wir schauen nur mit unterschiedlichen Perspektiven darauf. Als Planer und Akteur einer kommunalen Verwaltung habe ich den Raumbezug mit einem Problemstadtteil innerhalb des Programms Soziale Stadt. Daneben gibt es eine stärker an den Menschen orientierte Betrachtung, die die immateriellen und materiellen Lebensbedingungen in den Blick nimmt. Alle treffen sich letztlich auf der Quartiersebene wieder, inklusive der Menschen, die dort leben. Im Bereich der Sozialen Stadt und des Quartiersmanagements haben in den letzten Jahren viele Akteure gelernt zu kooperieren. Vor fünf bis sechs Jahren hat beispielsweise die Stadt Bonn aus gesamtstädtischer Perspektive ein Signal gesetzt, mit einem Programm, ein systematisches Quartiersmanagement zu betreiben. Dabei wurden auch Problemstadtteile neu definiert. Auch in den vermeintlich besser gestellten Stadtteilen kann z. B. der demografische Wandel Probleme mit sich



Michael Isselmann

bringen, wenn die soziale Infrastruktur nicht an eine älter werdende Bewohnerschaft angepasst wird.

Karin Vorhoff: Auf der Bundesebene eines freien Trägers, dem Deutschen Caritasverband, werden die Ansätze, die aus der Caritas vor Ort kommen, aufgegriffen – und es gibt über 300 Dekanats-, Bezirks-, Kreis- und Orts-Caritasverbände sowie Caritas-Regionen, mancherorts mit langer Tradition der Gemeinwesenarbeit in den Quartieren. Man kann beobachten, wie über die konzeptionelle Verpflichtung der Kinder- und Jugendhilfe auf sozialraumorientierte Ansätze und die Diskussion um Sozialraumbudgets von sozialen Einzelhilfenleistungen, etwa bei den Hilfen zur Erziehung, sowie in der Sozialen Stadt die Debatte um Gemeinwesenarbeit und Sozialraumorientierung eine Art Revival erfahren hat. Daraus entwickelt sich



von li. nach re. Ralf Zimmer-Hegmann, Karin Vorhoff, Nicole Graf, Michael Isselmann, Christian Kuthe

eine vielfältige Landschaft, je nach Bedingungen in den Bundesländern und Kommunen. Es gibt z. B. örtliche Konstellationen, wo die wohlfahrtsverbandlichen Träger in einem guten Zusammenwirken mit unterschiedlichen Akteuren und vor allem mit den Kommunen agieren. Es kommt aber auch vor, dass Wohlfahrtsverbände und zivilgesellschaftliche Akteure nicht in die Steuerung eingebunden sind, sondern nur als Träger von Einzelmaßnahmen. Dann ist es schwieriger für sie im Sinne der Gemeinwesenarbeit ihre Rolle als Seismograph für die soziale Lage in den Quartieren und als anwaltliche Vertretung der Interessen der Bevölkerungsgruppen wahrzunehmen. Die Schwierigkeit entsteht dann, wenn die freie Wohlfahrt in erster Linie als sozialer Dienstleister für einzelne Säulen sozialer Leistung betrachtet wird, und nicht auch als zivilgesellschaftlicher Akteur, der einen Blick auf das Quartier als Ganzes und auf die Interessen der Menschen einnimmt. Über das Projekt „Kirche findet Stadt“ konnten wir dahingegen andere Konstellationen kennenlernen, in denen Kirchengemeinden und andere kirchliche Akteure den Anstoß für die Quartiersentwicklung gegeben haben und den örtlichen Verband dann aus seiner Trägerperspektive herausgeholt haben.

Christian Kuthe: Mein Aufgabengebiet im Landesumweltministerium umfasst Städtebau, Baukultur, Stadtentwicklung. Der Ursprung des niedersächsischen Landesprogramms 2017 kommt aus einer etwas anderen Debatte. 2016 hat sich in

Niedersachsen angesichts der Flüchtlingszuwanderung ein breites Bündnis gebildet, initiiert von den großen Kirchen und den Gewerkschaften zusammen mit der Landesregierung. Dieses Bündnis hat sich zur Aufgabe gemacht, konstruktive Wege zu finden, wie die Integration von Geflüchteten, das Wohnen und die Integrationschancen in der Nachbarschaft gefördert werden können. Daraus ist die Landesförderung erwachsen, vor allem mit dem Ziel Integration und Teilhabe zu fördern. Mit der Bezeichnung Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement war intendiert, in den besonders von der Zuwanderung betroffenen Quartieren schnell und präventiv handeln zu können und die besonderen Bedarfssituationen aufzufangen. In bisher insgesamt 74 Projekten ging es darum, schnell zielgruppenübergreifende Unterstützung und Lösungen im Quartier anzubieten – die Begrifflichkeit war dabei nicht so entscheidend. Politisch ging es nicht vorrangig darum, die Förderkulisse der Sozialen Stadt weiterzuentwickeln, sondern etwas daneben zu stellen, da davon auszugehen war, dass durch die Zuwanderung auch viele andere Quartiere betroffen waren. Der größte Teil der Projekte liegt außerhalb der Förderkulisse, aber es gibt auch Überschneidungen. Die Förderung erfolgte zunächst jährlich, 2017 und 2018 mit je 1,5 Mio. Euro. Mit der neuen Landesregierung soll die Förderung zu einem Programm Gute Nachbarschaft verstetigt werden; die Mittel wurden 2019 auf 4 Mio. Euro erhöht, auch für 2020 sind 4 Mio. Euro veranschlagt. Abweichend von der bishe-

rigen jährlichen Förderung, wird ab 2020 eine Förderung auf drei Jahre möglich sein.

Nicole Graf: Hessen und Niedersachsen haben Landesprogramme zur Förderung von Gemeinwesenarbeit aufgelegt. Die heute vorgestellte Studie wurde unter anderem beauftragt, um genauer hinzusehen, was in der Praxis kommunal und auf Landesebene passiert und welche Ziele mit den Programmen verfolgt werden sollten. Wie funktioniert Gemeinwesenarbeit? Wie dockt sie an die Soziale Stadt an? Wo gibt es Überschneidungen? Zu Beginn der Sozialen Stadt vor 20 Jahren wurde mit den Bundesländern noch über die Förderfähigkeit des Quartiersmanagements debattiert. Inzwischen hat jedes Land anerkannt, dass Quartiersmanagement begleitend zu den investiven Maßnahmen der Städtebauförderung notwendig ist. Darüber hinaus haben sich auch der Sozialraum, das integrierte Handeln, die Bürgerbeteiligung durchgesetzt. Es lässt sich feststellen, dass sich das neben der Kinder- und Jugendhilfe, die schon immer sozialraumorientiert war, auch in anderen Fachpolitiken niederschlägt, wie in der Altenhilfe und in der Familienpolitik.

Mit dem Kabinettsbeschluss von 2016 zur Ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt „Nachbarschaft stärken – Miteinander im Quartier“ hat sich die Bundesregierung verpflichtet, gemeinschaftlich mit allen Ressorts den ressortübergreifenden Ansatz weiter auszubauen. Das heißt zum einen, voneinander über die relevanten Förderprogramme zu wissen, um diese besser zu verzahnen. Zum anderen, und dazu wurde auch das Rechtsgutachten beauftragt, geht es um die Regelförderung. Für die Ressortübergreifende Strategie ist eine Fortschreibung geplant. 2020 soll es einen Monitoringbericht zum Stand der Umsetzung geben, der dem Bundeskabinett vorgelegt wird. Die Ergebnisse der Studie sind für die weiteren Gespräche mit den Ressorts hilfreich, denn zum gegenseitigen Verständnis helfen Beispiele.

Welchen Beitrag leistet Ihr Arbeitsbereich zur Förderung von Gemeinwesenarbeit in der Sozialen Stadt? Wo sehen Sie Chancen aus dem Rechtsgutachten für das Vorgehen?

Michael Isselmann: Die drei zentralen Elemente, die Frau Graf erwähnt hat und die sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet haben, sind: die Quartiersorientierung als Bezugsebene; die Voraussetzung, die Entwicklung durch Management zu begleiten, weil sich die Systeme nicht



Karin Vorhoff

mehr selbst steuern; durch integriertes Denken auch integriertes Handeln zu ermöglichen und integrierte Konzepte zu erarbeiten. Das kommt in der Kommunalverwaltung zusammen: An keinem Ort ist so viel Knowhow vorhanden, das mit der Vielfalt und Komplexität der heutigen Probleme umgehen kann. Aber man muss das richtig steuern. Die Linienkompetenz hat sich mit der Verankerung der jeweiligen Fachlichkeit und Zuständigkeit bewährt, da nur darin die „Tiefenbohrung“ ermöglicht wird. Dies kann allerdings nicht ausschließlich mit Stabsstellen bewältigt werden. Es braucht vielmehr eine Herangehensweise, die das Kooperieren stärker fördert und die Fähigkeit entwickelt, über die Grenzen der eigenen Kompetenz fachlich und räumlich hinwegzuschauen. Eine Verständigung über das gemeinsame Ergebnis und der Wille, das einzubringen, was man jeweils dazu beitragen kann, ist entscheidend. Auf der kommunalen Ebene, wo auch die Menschen den direkten Berührungspunkt haben, wo Kommunalverwaltung, Träger und andere Akteure miteinander in Kontakt kommen, muss man das Prinzip vorantreiben. Dann streckt man sich nicht nur nach Förderprogrammen, sondern man hat definiert, was dieses Gemeinwesen an dieser Stelle braucht. Aber nicht nur auf der Handlungsebene muss integriert gedacht werden, sondern auch die Finanzierung muss dann deutlich stärker integriert werden. Finanzierungszugänge anderer Ressorts sollten auch deutlich besser integriert und koordiniert werden.

Karin Vorhoff: Die Musik spielt vor Ort, in der Vielfalt der Akteure, die sich darüber verständigen, was die Menschen in diesem Quartier brauchen. Dann lässt sich eine Förderung der Modelle der Kooperation und Verankerung der Gemeinwesenarbeit zusammenstellen, in der gemeinsamen Zielbestimmung. Es gibt eigene Förderlinien



Christian Kuthe

für die Freie Wohlfahrtspflege, Stiftungen und Lotteriemittel (GlücksSpirale, Aktion Mensch, Deutsches Hilfswerk). Dort haben der Ansatz der Sozialraumorientierung und die Prinzipien der Gemeinwesenarbeit Eingang gefunden als Förder Voraussetzung, was dann dafür sorgt, dass die „Sparten“-Träger den Blick ins Quartier öffnen, dort, wo beispielsweise eine Gemeinwesenarbeit bereits vorhanden ist. Für diese Förderlinien und – das ist auch Ansatzpunkt des Rechtsgutachtens – aus den einzelfallbezogenen Hilfen heißt das, einen Raumbezug herzustellen. Die Ansätze bleiben sonst in gewisser Weise in den einzelnen Fachsäulen stecken. Daraus lässt sich nicht die Gemeinwesenarbeit als Ganzes oder das Stadtteilzentrum finanzieren.

Gleichzeitig liegt die große Chance darin, für die einzelne Hilfe zu definieren, dass die Quartiersarbeit, die Gemeinwesenarbeit sozusagen das Setting ist, in dem die Hilfe erbracht wird. Dadurch haben wir einen Hebel identifiziert, als schmalen Grat, auf dem sich alle Akteure in ihrer Kooperation bewegen müssen: Wollen wir die Gemeinwesenarbeit, den Quartiersbezug aus der Einzelfallhilfe finanziert bekommen? Damit lässt sich vielleicht nicht das große Ganze finanzieren, aber, wie Herr Rosenow im Gutachten dargestellt hat, zumindest das Beste aus beiden Welten zusammenbringen. Dann müsste auch noch die Förderung der lokalen Zivilgesellschaft hinzukommen. In dem Rechtsgutachten wird beleuchtet, wo der kleine Spalt durch die Tür sein könnte, dies über die Leistungsvereinbarungen zu identifizieren. Entscheidend ist der Wille aller Akteure, dahin zu gelangen: Wir brauchen eine gemeinwesenorientierte Struktur. Wir wollen die sozialen Hilfen und die anderen Akteure, inklusive Städtebauförderung, Bildungseinrichtungen etc. für die Anliegen der Menschen dort öffnen.

Was wünschen Sie sich zur Weiterentwicklung des Themas? Wo stehen wir in fünf Jahren?

Christian Kuthe: Der Grundgedanke des Rechtsgutachtens sollte weiterverfolgt werden: Das sozialraumorientierte Handeln des Fachbereichs Soziales sollte sich stärker entwickeln. Ob das aus der Ableitung der Einzelfallbedarfe geschehen kann und soll, da bin ich nicht sicher. Durch die Städtestatistiken wissen wir, welche Quartiere in besonderen Situationen sind und Unterstützungsbedarfe haben, nicht nur im Sinne der Stadterneuerung, sondern in ganz anderen Feldern: Gesundheit und Soziales, Schulisches, Jugendbetreuung. Diese Ansätze stärker quartiersbezogen zu fassen, schafft natürlich einen Brückenkopf zur Quartiersentwicklung in der Stadtplanung, um zu kooperieren. Ich erhoffe mir auch vom niedersächsischen Landesprogramm, dass es Fortschritte in diese Richtung geben wird.

Michael Isselmann: Top down ist nicht per se schlecht und bottom-up ist nicht per se gut. Wichtig ist, in beide Richtungen offen zu sein und die Beweglichkeit zu besitzen, seine Meinung zu ändern. Meine Perspektive wäre, dass eine leistungsfähige Verwaltung mit Vorschlägen in einen stadtgesellschaftlichen Diskurs auf Quartiersebene eintritt und man gemeinsam tragfähige Lösungen findet, wo jeder auch bereit ist, einen Schritt weit seinen Horizont zu überschreiten.

Karin Vorhoff: Ich wünsche mir ganz viele Multiplikatoren und Menschen, die vor Ort und auf allen Ebenen, seien es Entscheidungsträger oder Akteure in den Quartieren, das dicke Brett, auf das Quartier zu schauen, weiter bohren und mit allen Akteuren zu dem Punkt kommen: Gemeinwesenarbeit wirkt. Quartiersmanagement wirkt. Um aus der Debatte um Bezeichnungen herauszukommen, und damit auch aus der Stückelung von Programmen und partieller ressortübergreifender Zusammenarbeit. Um ein Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure und Ressorts auf ein gemeinsames Ziel zu versuchen und das auch in den Regelstrukturen zu verankern. Noch ein Aspekt: Hauptamt braucht Ehrenamt, und Ehrenamt braucht Hauptamt. Es gibt oft nur wenige Infrastrukturen vor Ort, die dieses Potenzial vor Ort bei den BürgerInnen heben und unterstützen.

Ausblick

Nicole Graf, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Frau Graf äußert abschließend den Wunsch, dass die Studie zum Wissenstransfer unter den Kommunen zum Thema Gemeinwesenarbeit beiträgt. Diese habe ja die Gelingensbedingungen für gute Kooperationen aufgezeigt. Mit dem angekündigten Bericht an das Kabinett verbunden ist der Wunsch, auch über 2020 hinaus mit punktuellen Förderungen weiterzumachen, um ein gemeinsames Verständnis für die Förderung benachteiligter Quartiere zu entwickeln. Mit den Ressorts zusammen werden gemeinsam Modellvorhaben als Kooperationsprojekte durchgeführt.

Mit den Ländern wird derzeit die Städtebauförderung weiterentwickelt. In dem Prozess entwickelt sich auch Soziale Stadt weiter in Richtung sozialer Zusammenhalt. Das Programm heißt neu „Sozialer Zusammenhalt. Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ und ist für 2020 ausgestattet mit 200 Mio. Euro, ein wichtiges Signal für die Verlässlichkeit der Finanzierung in den Kommunen. Die vorhandenen Fördertatbestände bleiben. Die Aufgaben des Quartiersmanagements wurden in der Verwaltungsvereinbarung hervorgehoben. Wie Frau Graf ausführte, steigen die koordinierenden Aufgaben im Sinne der Bündelung und damit die Bedeutung des Quartiersmanagements. Die Verfügungsfonds wurden erweitert, weil Bürgerleistungen stärker honoriert werden sollen. Unternehmen und Stiftungen sollen noch mehr einbezogen werden. Anreize für die gesamte Städtebauförderung werden gesetzt, um das interkommunale Handeln zu verbessern, was v.a. in den ländlichen Räumen von besonderer Bedeutung ist. Dazu wird der kommunale Anteil voraussichtlich bis auf 10 Prozent gesenkt. Ähnliches gilt für die Stadt-Umland-Partnerschaften. Auch aus der Sozialen Stadt heraus ist wichtige Voraussetzung für die Förderung, sich auch mit der grünen Infra-



Nicole Graf

struktur auseinanderzusetzen, wie die Debatte um das Thema Umweltgerechtigkeit gezeigt hat. Mehr Aufenthaltsqualität, das betrifft nicht nur das Grün, und mehr Begegnungsmöglichkeiten werden wichtige Punkte.

Frau Graf wünscht sich, dass auch weitere Ressorts noch mehr erkennen, dass es ein Gewinn sein kann, mit der Sozialen Stadt zusammenzuarbeiten, „weil wir mit dem Quartiersmanagement und den Gebäuden der sozialen Infrastruktur etwas bieten können, um die Zielgruppen im Quartier besser zu erreichen“.

Impressum

Gemeinwesenarbeit in der sozialen Stadt – Entwicklungspotenziale zwischen Daseinsvorsorge, Städtebauförderung und Sozialer Arbeit
Dokumentation der Bundeskonferenz am 25.11.2019 im Refugio Berlin

Veranstalter

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Konferenzmanagement und fachliche Begleitung

Dr. Petra Potz, location³ – Wissenstransfer, Berlin
potz[at]location3.de

In Zusammenarbeit mit:

Ralf Zimmer-Hegmann, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund
ralf.zimmer-hegmann[at]ils-forschung.de

Univ. Prof. Dr. Simon Güntner, TU Wien, Department für Raumplanung, Fachbereich Soziologie
simon.guentner[at]tuwien.ac.at

Roland Rosenow, Referent für Sozialrecht und Sozialpolitik, Freiburg/Br.
rosenow[at]srif.de

Redaktion

Dr. Petra Potz, location³ – Wissenstransfer, Berlin

Fotonachweis

© Milena Schlösser, Berlin. Außer Titelbild (Trier-Nord): Dr. Petra Potz

Gestaltung

location³ – Wissenstransfer, Berlin

Informationen zur Studie

Forschungsprogramm Städtebauliche Begleitforschung, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat
https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Forschung/Gemeinwesenarbeit/1_start_node.html

Berlin, März 2020